

ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРИВАТИЗАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Передня Максим Сергеевич,

В статье представлено исследование эволюции процесса приватизации в Российской Федерации с правовой и экономической стороны. Показано постепенное совершенствование законодательства и положительное влияние этого процесса на социально-экономическую систему России. Автор, однако, отмечает, что процесс приватизации не завершён и требует дальнейшего внимания законодательства.

Ключевые слова: приватизация, Российская Федерация, законодательство, частная собственность, право, экономика.

JEL-коды: A 12, E 60, E 61.

Приватизация представляет собой передачу государственной или муниципальной собственности за плату или безвозмездно в частную собственность.¹ Около четверти века назад в Российской Федерации была осуществлена массовый переход государственного имущества в руки класса частных собственников, что было необходимым этапом на пути формирования рыночной экономической системы в России. На сегодняшний день в Российской Федерации уже сформировался класс частных собственников, но процесс приватизации государственного имущества, ещё продолжается. Безусловно, приватизация в 1990-е гг. и сегодня имеет большие отличия, в правовом оформлении, экономических целях, преследуемых при её осуществлении тогда и сейчас. Проблемы, которые были в то время в сфере приватизации, дают о себе знать на сегодняшний день. Следовательно, данная тема ещё не потеряла научного и практического интереса, так как непосредственно связана с сегодняшней действительностью и будущим развитием социально-экономическим развитием Российской Федерации.

Об актуальных проблемах в сфере приватизации указывали Новикова С.В.², Л.Г.Бокарева³, Трофимова А.Х.⁴ и другие экономисты и правоведы, освещая различные аспекты и проблемы, которые существуют в данной сфере.

Особенностью же данного исследования является его междисциплинарный характер, который проявляется в рассмотрении процесса приватизации с правовой и экономической

¹ Гукасян Г.М. Экономическая теория. – СПб.: Питер, 2006.

² Новикова С.В. Способы приватизации государственного и муниципального имущества // Научный журнал КубГАУ. - 2014. - №2(18). - С.101-107.

³ Бокарева Л.Г. Современные проблемы приватизации федерального имущества // Имущественные отношения в РФ. - 2013. - № 1 (136). - С.24-41.

⁴ Трофимова А.Х. Понятие приватизации (юридический и экономический аспекты) // Юридические записки. - 2013. - № 2. - С.61-69.

сферы. Целью данной статьи является исследование эволюции приватизационных процессов с правовой и экономической стороны. Задачами данного исследования являются анализ законодательства о приватизации, которое было основой каждого этапа приватизации, а также анализ экономических последствий применения этого законодательства на каждом этапе.

Основными методами исследования являются анализ, синтез, систематизация, обобщение, формально-юридический и исторический метод.

Процесс приватизации в России проходил в 3 этапа: первый это этап ваучерной (чековой) приватизации 1992-1994 гг., 2-й этап – денежная приватизация – 1994-1996 гг., 3-й этап – с 1996 г. по сегодняшний день⁵.

Дадим краткую характеристику каждому этапу, выразив его в табличной форме, в которой будут даны основные правовые характеристики данного этапа и экономические последствия приватизации. В Табл. 1 представлены законодательные акты и их основные положения, которые послужили правовой базой первого этапа приватизации.

Таблица 1.

Правовая и социально-экономическая характеристика первого этапа:

Названия законодательного акта	Основные положения	Социально-экономические последствия
Закон РСФСР от 03.07.91 n 1531-1 "О приватизации государственных муниципальных предприятий РСФСР"	1. Приватизация - приобретение гражданами, акционерными обществами (товариществами) у государства и местных Советов народных депутатов в частную собственность активов государственных предприятий. 2. Круг субъектов, участвующих в приватизации: граждане, акционерные общества (товарищества) 3. Способы перехода имущества в частные руки: продажа по конкурсу, продажа акций предприятия, выкуп предприятия, находящегося в аренде 4. Порядок осуществления приватизации государственного и муниципального имущества на основании планов, составленных Государственным комитетом РСФСР по управлению государственным имуществом 5. Ответственность за нарушение данного, установленного порядка осуществления приватизации.	- Падение ВВП от 5% до 25% с 1991-1994 года - Рост социального расслоения населения - Рост инфляции - Значительное падение доходов населения (согласно данным всероссийского исследования более 70% населения страны находились за чертой бедности в 1997 году) - Осуществлена структурная перестройка экономики (доля негосударственных предприятий в стране стала составлять около 58% из которых 21% находился в частных руках)
Закон РСФСР от 03.07.1991 N 1529-1 "Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР"	1. Введение приватизационных чеков документов, удостоверяющим право гражданина на долю в безвозмездно распределяемом имуществе. 2. Круг владельцев приватизационных книжек: все граждане РСФСР, постоянно проживающие на территории РСФСР. 3. Порядок открытия приватизационных	- Создан рынок ценных бумаг - Банкротство большинства ЧИФов, - Создание массового частного собственника в лице граждан не удалось в связи со спекулятивным характером ЧИФов

⁵ Дусенбаев А.А.. Экономическая история России. - М.: 2010. – 190 с.

	вкладов в сберегательном банке РСФСР. 4. Государственные гарантии реализации вкладов и ответственность за немотивированный отказ в регистрации. 5. Срок действия приватизационных чеков определялся в 3 года.	- Завершение «малой приватизации»
--	---	-----------------------------------

Источник: разработано автором.

Такие противоречивые итоги 1-го этапа приватизации связаны, прежде всего, с нестабильной политической обстановкой в стране. С 1991 по 1993 гг. продолжалось противостояние между Верховным Советом и Президентом РФ Б.Ельциным в связи с неразрешимыми разногласиями по различным вопросам государственного значения и подхода к решению проблем, стоящих перед страной на тот момент. Иной причиной можно назвать сжатые сроки проведения приватизации, её форсированный характер, за 3 года было передано в частные руки около 240 тыс. предприятий, большинство из которых были экономически неэффективны, ко всему прочему само население не было готово к таким резким структурным изменениям в экономике⁶. Что собственно и проявилось после издания закона «Об именных приватизационных счетах и вкладах». После получения приватизационных чеков большинство граждан не знали, что делать с ними и как их реализовывать. С целью концентрирования акций, посредством сбора приватизационных чеков, начали создаваться частные инвестиционные фонды, получавшие на свою деятельность лицензию от государства, таким образом планировалось добиться инвестиций капитала в производственный процесс. Но данная политика имела довольно ограниченный успех, так как данные фонды были ориентированы лишь на повышение собственных дивидендов⁷.

Большая часть средств, сконцентрированных в этих фондах, была направлена на проведение спекуляций с ваучерами, остальная часть – на приватизацию малых и средних предприятий, как правило, нерентабельных, что в дальнейшем и привело к их разорению и уходу с рынка большинства из них.

Итогом 1-го этапа стало осуществление структурной перестройки экономики Российской Федерации. Доля ВВП от негосударственных предприятий составила 58%, из них доля частных 21%, частично была сформирована рабочая рыночная инфраструктура, Россия бесповоротно стала на путь создания развитой рыночной экономики⁸.

При этом 1-й этап приватизации имел и определённые негативные последствия. Прежде всего, это большие экономические потери в связи с недополучением государством средств от приватизационных сделок, ввиду очень заниженной стоимости предприятий в некоторых случаях стоимость была занижена в десятки раз⁹.

Помимо прочего, можно отметить негативные социальные последствия, которые заключались в том, что большая часть участвующего в ней населения не имела возможностей и гарантий защиты своих прав на собственность приватизируемого

⁶ Меланьина М.В. Основные тенденции и проблемы социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа // Проблемы экономики. - 2013. - № 2. - С. 84-88.

⁷ Зильбертова Т.Н. История экономики. – М.: Экзамен, 2010.

⁸ Экономика. Базовый курс: Учебное пособие для студентов неэкономических специальностей / Вереникина А.Ю., Исаев В.А., Кузьмин Д.В., Меланьина М.В., Рузина Е.И., Савинский А.В. - М., 2017.

⁹ Полеванов В.П. Технология великого обмана. - М., 1995. - С. 8-17.

предприятий, а также снижением расходов государства на социальные нужды, в связи с получением значительно меньшего количества денежных средств от приватизации, чем планировалось. Собственно, и самой Госдумой данный этап и цели, поставленные в нем, были признанными недостижимыми¹⁰.

Но при этом всё необходимо учитывать, что данный этап проходил в атмосфере острого политического кризиса и противостояния между Президентом РФ и Верховным Советом - двух сторон, имеющих две диаметрально противоположные позиции по данному вопросу. Победа Президента РФ в данном противостоянии в дальнейшем и определила направление и особенность проведения второго этапа приватизации.

Второй этап – это пост-чековая или денежная приватизация – был утверждён указом «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 г». Положения акта и социально экономические последствия выражены в Табл.2.

Таблица 2.

Правовая и социально-экономическая характеристика второго этапа:

Название акта	Основные положения	Социально экономические последствия
«Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий Российской Федерации после 1 июля 1994 г»	<p>1. Определены основные задачи приватизации в после завершения чекового этапа: повышение российской экономики, формирование широкого слоя частных собственников и содействие образованию стратегических частных собственников, привлечение иностранных инвестиций, содействие в реализации социальной защите населения.</p> <p>2. Преобразование предприятий с балансовой стоимостью на 1 января 1994 свыше 20 млн. рублей</p> <p>3. Введение золотой акции для предприятий стратегического назначения</p> <p>4. Определение льгот для трудовых коллективов предприятий</p> <p>5. Распределение средств от приватизации</p>	<p>- Формирование олигархической элиты</p> <p>- Значительный экономический ущерб для государства</p> <p>- Снижение производственного потенциала страны</p> <p>- Перераспределение предприятий стратегического назначения между государством и частным собственником</p>

Источник: разработано автором.

Характер 2-го этапа предопределили 2 основных фактора: во-первых, то, что цели ваучерной приватизации так и не были полностью достигнуты, а во-вторых, – острая нужда государства в покрытии бюджетного дефицита. На данном этапе планировалось увеличить активность инвесторов и привлечь владельцев капитала к процессу приватизации, поэтому объектами приватизации на данном этапе стали крупные предприятия базовых отраслей, определяющие производственный потенциал страны. Иной задачей данного этапа было покрытие дефицита государственного бюджета за счет залоговых аукционов. Суть их

¹⁰ «Об итогах первого этапа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации: Постановление Государственной Думы от 9 декабря 1994 года // Экономика и жизнь. - 1994. - №52. - С. 9.

заклучалась в том, что государство брало кредит в банке, под залог определенной доли государственного предприятия, и в случае, если государство не могло вернуть кредит в банк вовремя, то банк с публичных торгов реализовывал акции данных предприятий¹¹.

В связи с пробелами в законодательстве и непоследовательности политики государства, нарушениями законодательства в процессе приватизации со стороны покупателей или самих органов государственной власти, чем был нанесён большой финансовый ущерб экономике нашей страны, в т.ч. удар по ее производственному потенциалу, так как судьба тех обанкротившихся на первом этапе предприятий постигла некоторые предприятия, имеющие стратегическое значение для Российской Федерации. Основные акции крупных отраслеобразующих предприятий сконцентрировались в руках ограниченной группы владельцев банков, осуществлявших залоговые аукционы. Упущенная выгода для Федерального бюджета составила 111 млрд рублей, по оценке Счетной Палаты РФ¹².

В целом на 1997 г. было приватизировано 126 793 предприятий¹³. Государство активно стремилось к стимулированию технологического развития в Российской Федерации¹⁴. Сформировался класс крупных собственников и олигархии, способный влиять на рыночную инфраструктуру нашей страны. Но при этом именно данный этап дал понять законодателю, какие изменения нужно внести в нормативные акты, регулирующие сферу приватизации государственного имущества, чтобы обеспечить дополнительные гарантии государству и избежать тех негативных тенденций, которые наблюдались на прошлых этапах.

В дальнейшем начинается 3-й этап приватизации. Его обычно связывают с принятием закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества РФ» от 21 июля 1997 г. Отообразим основные правовые и экономические характеристики данного этапа в Табл.3.

Таблица 3.

Правовая и социально-экономическая характеристика третьего этапа

Правовой акт	Основные положения	Социально экономические последствия
№123-ФЗ от 21.07.1997 "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального	1. Создание перечня предприятий стратегического назначения, которые не подлежат приватизации 2. Проведение разграничения между федеральной собственностью и собственностью субъекта. 3. Изменения порядка перехода государственного в собственность лица.	- Пополнение государственного бюджета - Сохранение стратегического сектора экономики и дальнейшее развитие государством. - «Точечный» переход крупных предприятий в

¹¹ Столярова Е.И. Государственное предпринимательство: экономическая теория и российская практика // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. - 2009. - № 2. - С. 33-42.

¹² Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 гг. - М: Счетная Палата Российской Федерации, 2004.

¹³ Шкваря Л.В. Инновационное развитие Российской Федерации в контексте участия межгосударственной программе инновационного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2020 г. // Инновации. - 2010. - № 11. - С. 11-14.

¹⁴ Шкваря Л.В. Технологические платформы как предпосылка устойчивого развития стран СНГ в посткризисный период // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). - 2011. - № 4. - С. 374-378; Соловьёва Ю.В. Взаимодействие участников инновационной политики в условиях глобализации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. - 2013. - № 3. - С. 99-110.

имущества РФ"	4. Установление оснований признания сделок недействительными	частные руки.
№ 178-ФЗ от 21.12.2001 «О приватизации государственного и муниципального имущества».	1. Разграничение собственности субъекта, муниципалитета и федерального центра и для каждого определен свой порядок приватизации. 2. Появление возможности осуществлять реализацию государственного имущества за рубежом 3. Определен порядок приватизации объектов, имеющих особый статус	- Значительное снижение упущенной выгоды со стороны государства от продажи государственного имущества - Привлечение иностранных инвестиций

Источник: разработано автором.

Среди недостатков первого из двух показанных в Табл. 3 законопроектов можно отметить, что он не давал точных критериев, по которым исполнительный орган власти устанавливает цену. Это вполне может способствовать злоупотреблениям со стороны этих органов. Отсутствует указание на контролирующий орган, который бы осуществлял беспристрастный надзор за проведением самой приватизации. Об этом также указывал в своем докладе С.В.Степашин¹⁵.

Данный закон не смог полностью обеспечить выполнение целей, стоящих перед государством на тот момент, поэтому принимается новый акт, регулирующий взаимоотношения в данной сфере, и на сегодняшний день это. № 178-ФЗ от 21.12.2001 «О приватизации государственного и муниципального имущества». Данный законопроект вносил довольно существенные изменения в сам процесс приватизации. Отметим лишь некоторые наиболее важные изменения.

Третий этап представлял собой во многом исправление правовых ошибок и неточностей, из-за которых был нанесен значительный экономический ущерб государству на протяжении первых 2-х периодов. Главным достижением третьего этапа можно назвать значительное совершенствование правовой базы, и превращение приватизации в относительно прозрачный и контролируемый процесс. Важным моментом является возможность участвовать в процессе приватизации резидентов, что играет особую роль в условиях западных экономических санкций против Российской Федерации¹⁶. Также внимание исследователей к приватизационному законодательству привлекается и в связи со вступлением России в ВТО¹⁷.

Таким образом, дав характеристику всем трем этапам и проследив эволюцию законодательства о приватизации без отрыва от экономических последствий, от тех или иных правовых решений с начала 1990-х гг., мы можем сделать определенные выводы. Законодательства о приватизации не было в начале 1990-х гг. и оно не было готово к осуществлению тех задач, которое оно должно было решить, что привело к значительным экономическим и социальным потерям. В свою же очередь, оно постоянно менялось в связи накоплением проблем и изменениями в экономической сфере, при этом не было достаточно

¹⁵ Доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина «Лучшие методологии и стандарты аудита последствий приватизации» на совместной конференции АРАБОСАИ – ЕВРОСАИ. Бюллетень Счетной палаты №1 (Январь) 2007 г.

¹⁶ Korzhengulova A., Shkvarya L., Melanyina M. The EU-Russia Conceptual Interaction in the Eurasian Space in the Context of Western Sanctions // Central Asia and the Caucasus. - 2017. - Т. 18. - № 1. - С. 7-14.

¹⁷ Русакович В.И. Внешняя торговля России после вступления в ВТО: возможности и ограничения // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). - 2014. - № 6. - С. 409-416.

уделено внимания возмещению ущерба, который был нанесён обществу и государству в связи с нарушениями и пробелами законодательстве о приватизации. Данную задачу предстоит решать законодателю в перспективе.

Список источников

1. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы. - М: Счетная Палата Российской Федерации, 2004 год.
2. Бокарева Л.Г. Современные проблемы приватизации федерального имущества // Имущественные отношения в РФ. - 2013. - № 1 (136). - С.24-41.
3. Гукасян Г.М. Экономическая теория. - СПб. Питер, 2006.
4. Доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина «Лучшие методологии и стандарты аудита последствий приватизации» на совместной конференции АРАБОСАИ – ЕВРОСАИ. Бюллетень Счетной палаты №1 (Январь) 2007 г.
5. Дусенбаев А.А.. Экономическая история России. - М., 2010.
6. Закон РСФСР от 03.07.1991 N 1529-1 "Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР"
7. Закон РСФСР от 03.07.91 N 1531-1 "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР".
8. Зильбертова Т.Н. История экономики. - М.: Экзамен, 2010.
9. Коптев В.И. Сравнительный анализ приватизации в России и зарубежных странах// Вестник Челябинского государственного университета. Экономика. Вып. 30. - 2010. - № 28 (209). С. 82–85.
10. Новикова С.В. Понятие и способы приватизации государственного и муниципального имущества // Научный журнал КубГАУ. - 2014. - №2(18). - С.101-107.
11. Об итогах первого этапа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации: Постановление Государственной Думы от 9 декабря 1994 года // Экономика и жизнь. - 1994. - №52. - С. 9.
12. Полеванов В.П. Технология великого обмана. - М., 1995. - С. 8-17.
13. Распоряжение Правительства РФ от 08.02.2017 N 227-р (ред. от 02.09.2017) «Об утверждении прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017 - 2019 годы»
14. Русакович В.И. Внешняя торговля России после вступления в ВТО: возможности и ограничения // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). - 2014. - № 6. - С. 409-416.
15. Соловьева Ю.В. Взаимодействие участников инновационной политики в условиях глобализации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. - 2013. - № 3. - С. 99-110.
16. Столярова Е.И. Государственное предпринимательство: экономическая теория и российская практика // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. - 2009. - № 2. - С. 33-42.
17. Трофимова А.Х. Понятие приватизации (юридический и экономический аспекты) // Юридические записки. - 2013. - № 2. - С.61-69.
18. Федеральный закон №123-ФЗ от 21.07.1997 "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества РФ"

19. Федеральный закон № 178-ФЗ от 21.12.2001 (ред. от 03.07.2016) «О приватизации государственного и муниципального имущества» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016).
20. Шкваря Л.В. Инновационное развитие Российской Федерации в контексте участия межгосударственной программе инновационного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2020 г. // Инновации. - 2010. - №11. - С. 11-14.
21. Шкваря Л.В. Технологические платформы как предпосылка устойчивого развития стран СНГ в посткризисный период // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). - 2011. - № 4. - С. 374-378.
22. Экономика. Базовый курс. учебное пособие для студентов неэкономических специальностей / Вереникина А.Ю., Исаев В.А., Кузьмин Д.В., Меланьина М.В., Рузина Е.И., Савинский А.В. - М., 2017.
23. Korzhengulova A., Shkvarya L., Melanyina M. The EU-Russia Conceptual Interaction in the Eurasian Space in the Context of Western Sanctions // Central Asia and the Caucasus. - 2017. - Т. 18. - №1. - С. 7-14.

EVOLUTION OF THE LEGISLATION ON PRIVATIZATION IN THE CONTEXT OF CHANGE IN THE ECONOMIC SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Perednya Maxim Sergeevich,

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
117198, Moscow, Miklukho-Maklaya str., 6

The research of evolution of privatization process in the Russian Federation from the legal and economic side is presented in article. Gradual improvement of the legislation and positive influence of this process on the social and economic system of Russia is shown. The author, however, notes that process of privatization isn't complete and requires further attention of the legislation.

Keywords: privatization, Russian Federation, legislation, private property, right, economy.

JEL-codes: A 12, E 60, E 61.